

A pesquisa governamental de opinião pública: razões, limites e a experiência recente no Brasil

Wladimir G. Gramacho

Secretaria de Comunicação Social (Secom/PR)

A pesquisa governamental de opinião pública: razões, limites e a experiência recente no Brasil

Este trabalho discute razões pelas quais se deve esperar que governos representativos mantenham um programa institucionalizado de pesquisa de opinião pública. O argumento divide-se em quatro seções. Na primeira, discutem-se razões teóricas e operacionais para que os governos acompanhem ao longo do tempo o comportamento de opiniões e preferências dos cidadãos. Na segunda, descrevem-se as consequências da (im)popularidade governamental, medida sintética e crucial da relação entre representantes e representados. Em seguida, uma terceira seção aponta possíveis fronteiras ou limites que permitiriam distinguir o escopo das pesquisas de opinião pública realizadas pelos governos daquele das conduzidas com propósito científico, mercadológico e, sobretudo, eleitoral. Finalmente, a quarta seção descreve a recente experiência do governo brasileiro nessa área.

Palavras-chave: opinião pública, pesquisa, amostragem, democracia, administração federal

La investigación de la opinión pública por los gobiernos: razones, límites y la experiencia reciente en Brasil

Este artículo evalúa razones por las cuales es deseable que los gobiernos representativos mantengan un sistema institucionalizado de investigación de la opinión pública. El argumento se desarrolla en cuatro apartados. El primero considera las razones teóricas y operacionales por las cuales se puede esperar que los gobiernos mantengan a lo

(Artigo recebido em: dezembro de 2013. Versão final em: março de 2014.)

largo del tiempo un seguimiento del comportamiento de las opiniones y preferencias de los ciudadanos. El segundo presenta las consecuencias de la (im)popularidad gubernamental, que es una variable síntesis de la relación entre representantes y representados. El siguiente apartado señala posibles límites de la investigación gubernamental de la opinión pública, que permiten entender sus diferencias con otros tipos de estudios, como los científicos, de mercado o electorales. Por fin, el último apartado presenta la experiencia reciente del gobierno brasileño en ese ámbito.

Palabras clave: opinión pública, investigación, amostragem, democracia, administración federal

Public Opinion Government Research: motives, boundaries and the Brazilian recent experience

This paper presents reasons to expect that representative governments conduct public opinion research in frequent and institutionalized bases. The rationale is divided into four sections. The first addresses theoretical and operational motives to understand why governments should follow variations in citizen preferences and opinions through time. The second describes some consequences of government popularity (or the lack of it), taking advantage of this short and crucial measure of the state of the relationship between representatives and represented. Next, the third section suggests some boundaries for public opinion government research, which allows distinguishing its scope from those conducted with scientific, marketing or electoral purposes. Finally, the last section describes the recent experience of the Brazilian government with public opinion research.

Keywords: public opinion, research, sample, democracy, federal government

Razões para pesquisar: fundamentos teóricos e operacionais¹

O argumento central aqui defendido é que o estudo sistemático e institucionalizado da opinião pública² pode oferecer aos governos a expressão mais representativa das preferências e dos julgamentos dos cidadãos, aprimorando as condições de *accountability* e *responsiveness* em sistemas democráticos (WEYLAND, 2003).

É solidamente estabelecida, no âmbito acadêmico, a noção de que o sistema representativo de governo assumiu no mundo ocidental posição dominante, ao

¹ Versões anteriores deste artigo foram apresentadas no 7º CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA ALACIP (Bogotá, 2013) e no Seminário CIEF-CERME-LAPCIPP-MESP da Universidade de Brasília (UnB). Agradeço os comentários e as sugestões dos participantes de ambos os eventos, assim como as observações de avaliadores anônimos da *Revista do Serviço Público*. Lapsos que tenham persistido são de minha inteira responsabilidade. Alguns trechos deste texto baseiam-se, literalmente, em minha tese de doutorado, defendida na Área de Ciência Política da Universidade de Salamanca e não publicada (GRAMACHO, 2007).

² Oportuno registrar que a opinião pública é entendida neste trabalho simplesmente como o resultado de respostas a perguntas de entrevistas (LANE e SEARS, 1964; CONVERSE, 1987; PRICE, 1992; BOYTE, 1995; WORCESTER, 1997; SAMPEDRO, 2000; SARTORI, 2002), não como um processo deliberativo promovido por cidadãos informados e participantes ativos da vida democrática (SPEIER, 1950; HABERMAS, 1998; BOURDIEU, 2000 [1973]).

mesmo tempo em que enfrenta constantes pressões pela incorporação de novas demandas e reconfigurações institucionais que lhe assegurem legitimidade e efetividade na solução pacífica dos conflitos sociais (DAHL, 1992; SARTORI, 2002). Este texto ocupa-se de uma dessas deficiências das democracias contemporâneas: a falta de canais representativos para uma comunicação fluida de atitudes, opiniões e preferências dos cidadãos em direção aos governantes. Trata-se de um problema enunciado anteriormente por Manin, Przeworski e Stokes (1999), segundo os quais as regras democráticas dão aos cidadãos apenas um instrumento – o voto – para julgar a gestão em curso (*“accountability view”*) e para selecionar o próximo governo (*“mandate view”*), o que pode resultar em mensagens ambíguas emitidas pelos representados aos representantes.

Governos cujo desempenho é reprovado pelos cidadãos podem ser reeleitos caso a oposição seja vista como menos confiável ou menos competente. Por outro lado, governos aprovados podem não colher uma vitória eleitoral caso a oposição inspire maior confiança ou competência, ou ainda quando vários candidatos governistas dispersem a preferência dos eleitores.

A cautela na interpretação do voto como juízo de um mandato também decorre do fato de que a aprovação de um governo nas pesquisas de opinião pública responde a estímulos diferentes daqueles que determinam a aprovação de um governo nas urnas. Nas pesquisas, a escolha se dá entre a percepção sobre o trabalho do governo e uma expectativa subjetiva e ideal de bom governo formulada pelo cidadão entrevistado. Essa manifestação pode se dar a qualquer tempo ao longo do mandato e por repetidas vezes. E o juízo indica em que medida um governo e os recursos estatais à sua disposição estão próximos ou distantes do atendimento das expectativas cidadãos.

No segundo caso, quando a aprovação ou reprovação de um governo se dá nas urnas, a escolha opõe um candidato ou partido governista e outro(s) candidato(s) ou partido(s) que está(ão) na oposição³. Em resumo: no primeiro caso, trata-se de uma opinião que se expressa num campo mais abstrato; no segundo caso, trata-se de uma decisão formalizada pela escolha entre duas ou mais ofertas eleitorais⁴.

³ O juízo eleitoral, ainda, pode estar limitado ou condicionado por características das instituições eleitorais (Cox, 1997) que, em alguns casos, impedem o exercício das primeiras preferências.

⁴ Esta diferença indica que, teoricamente, não seja irracional um indivíduo que desaprove um governo em pesquisas de opinião, mas que vote a seu favor (se crê que a oposição faria pior), ou que um indivíduo aprove um governo em pesquisas de opinião, mas que vote contrariamente (se acredita que a oposição seria melhor).

Uma última diferença entre juízos descritos em estudos de opinião pública e os de tipo eleitoral é contraintuitiva e foi enunciada anteriormente por Sidney Verba (1996). Sugere que uma pesquisa amostral pode ser mais representativa que uma eleição⁵. Isso porque o voto deve ser visto com reservas como expressão representativa do julgamento dos governos quando os cidadãos manifestam-se em contextos de participação optativa ou de alto nível de abstenção, uma vez que seus resultados podem estar enviesados devido à abstenção diferencial e alguns cidadãos participam mais que outros. O caso brasileiro é ilustrativo nesse aspecto. Nas seis eleições presidenciais ocorridas desde a recuperação da democracia, a abstenção esteve entre 12% (1989) e 26% (2002). E nas últimas três disputas, o nível de abstenção foi maior que a diferença entre os dois primeiros colocados no 1º turno⁶.

Em suma, cumpridos todos os procedimentos para a realização de um *survey*, especialmente quanto à seleção amostral, estudos de opinião pública podem expressar de modo mais fiel os julgamentos de um governo do que uma eleição, dados os problemas de ambiguidade do voto (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 1999), de julgamento abstrato e de abstenção diferencial (VERBA, 1996).

Não sem surpresa, portanto, a relação entre aprovação dos governos e voto em candidatos oficiais está longe de ser perfeita. O Gráfico 1 descreve a série trimestral de aprovação presidencial no Brasil, medida pelo Instituto Datafolha, desde 1987 a 2013. Os dados referem-se aos meses de março, junho, setembro e dezembro de cada ano. A linha considera a soma de respostas “ótimo” e “bom” à questão: Na sua opinião, o(a) presidente... está fazendo um governo ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo?⁷ No gráfico, os quadrados indicam o percentual de votos válidos obtidos pelo candidato oficial no 1º turno das seis eleições presidenciais realizadas até aqui. Como as eleições se deram em outubro, os resultados eleitorais foram vinculados ao mês mais próximo: setembro. Em três pleitos, a coincidência foi total (1989, 2002 e 2006). Mas em outros dois casos, frente ao êxito do Plano Real (1994) e a ameaça de uma desvalorização cambial (1998), o candidato oficial obteve mais votos do que sugeria a aprovação do

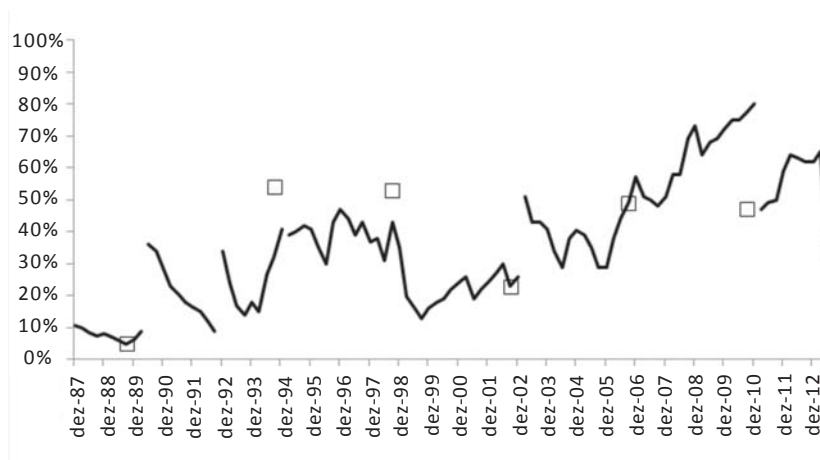
⁵ Este artigo não endossa a interpretação de que pesquisas de opinião pública são mais representativas que eleições. Apenas registra esse aspecto destacado por Verba (1996) como mais uma das diferenças entre *surveys* e votos.

⁶ Em 2002, a abstenção foi de 26% e a diferença entre os dois primeiros colocados no 1º turno foi de 23 pontos. Em 2006, a abstenção foi de 17% e a diferença, de 7 pontos. E em 2010, os números foram 18% e 14 pontos, respectivamente.

⁷ A série trimestral de avaliação presidencial toma dados originais do Instituto Datafolha para os meses de março, junho, setembro e dezembro durante o período 1987-2013. Dados ausentes foram substituídos pela média dos pontos adjacentes ou pelo dado calculado pela série CNI-Ibope. A correlação entre as duas séries tem $r=0,97$.

governo. E em 2010, a candidata oficial recebeu menos votos do que indicava a linha de aprovação do governo de seu antecessor, mas o mesmo nível de aprovação do início de seu mandato, em março de 2011. Em suma, não há razão para esperar que a aprovação nas pesquisas e nas urnas seja idêntica.

Entre uma e outra eleição, os governos costumam ouvir das ruas, da imprensa e em audiências outras mensagens. Movimentos sociais, sindicatos, grupos de interesse, empresas influentes e cidadãos reunidos em ciclos de protesto podem fazer chegar sua (in)satisfação aos governantes – e normalmente o fazem. Essas mensagens têm a vantagem de serem menos ambíguas que o voto como expressão da aprovação ou reprovação dos governos e suas políticas. Entretanto, apesar de legítimas, com frequência lhes falta amplitude representativa, uma vez que expressam a preferência de parte dos cidadãos e não de toda a sociedade.



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e Instituto Datafolha (com cálculo do autor para dados ausentes).

Gráfico 1: Aprovação dos presidentes no Brasil (1987-2013) em pesquisas de opinião pública e percentual de votos válidos obtidos por candidatos oficiais no 1º turno das eleições presidenciais (□)

Se ainda não há solução para uma avaliação retrospectiva censitária dos governantes⁸, existem, como indicado acima, mecanismos amostrais para a mensuração de sua popularidade e do juízo social sobre o desempenho governamental em

⁸ Ainda que seja previsível a possibilidade de que todos os cidadãos de um país possam ter no futuro acesso seguro e autenticado à Internet, de modo a permitir uma avaliação retrospectiva censitária e permanente dos governos, esse ainda não parece ser o atual estágio tecnológico de nenhuma democracia do mundo.

diferentes áreas de atuação, como economia, saúde, educação e segurança. E o principal desses instrumentos são as pesquisas de opinião pública realizadas com amostras representativas do conjunto dos cidadãos de unidades locais, regionais ou nacionais de governo. Ou seja, como dito acima, o estudo sistemático e institucionalizado da opinião pública pode oferecer aos governos a expressão mais representativa das preferências e dos julgamentos dos cidadãos, aprimorando as condições de *accountability* e *responsiveness* em sistemas democráticos.

Para cumprir esses objetivos, pesquisas de opinião pública conduzidas pelos governos deveriam perseguir cinco princípios: (1) ter representatividade amostral, (2) descrever os juízos dos cidadãos sobre as políticas e serviços públicos em curso, (3) prospectar necessidades de novas políticas e serviços públicos, (4) identificar a necessidade de ações e campanhas de comunicação, e (5) repetir-se de forma periódica e frequente.

A representatividade necessária às pesquisas diz respeito aos critérios de amostragem e ao esforço para que cada cidadão tenha a mesma probabilidade de ser entrevistado e de expressar suas opiniões e preferências. O mesmo intento deve ser feito quanto à representatividade de grupos sociais, sejam eles descritos quanto a gênero, idade, renda, nível de estudos, condição laboral, situação familiar ou localização geográfica – variáveis normalmente definidoras de beneficiários de políticas ou serviços públicos específicos.

A descrição dos juízos retrospectivos permite apontar e descrever a trajetória de avaliação do desempenho geral de um governo, mas também de sua atuação em diferentes âmbitos, notadamente social (promoção da saúde, da educação e da segurança, entre outros), econômico (controle da inflação, redução do desemprego e promoção do crescimento econômico, entre outros) e, finalmente, político-moral (atuação internacional, combate à corrupção e promoção de novos direitos, entre outros).

Por sua vez, a prospecção de novas necessidades ocupa-se de dar responsividade (*responsiveness*) à súbita agudização de velhos problemas coletivos ou ao surgimento de novos. As pesquisas de opinião pública podem produzir indicadores mais sensíveis à mudança da conjuntura social do que outros medidos pelas estatísticas oficiais. Ou seja, não estão necessária e permanentemente correlacionadas as séries de percepção sobre inflação, desemprego e taxas de juros e os indicadores que medem essas três variáveis.

Para cumprir o requisito prospectivo, as pesquisas devem ser periódicas e frequentes, de modo a descrever oportuna e corretamente momentos altos e baixos quanto à avaliação de diferentes políticas e serviços e monitorar o surgimento de novas demandas, ocasionando, com isso, o aprimoramento da capacidade dos

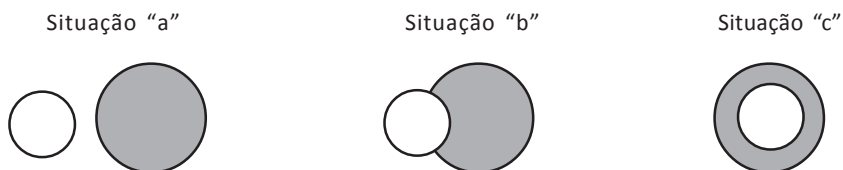
governos de dar respostas tempestivas a questões emergentes, sejam elas derivadas de demandas retóricas, legislativas ou administrativas. Corretamente interpretadas, essas demandas poderão resultar em pronunciamentos oficiais, revisões ou inovações regulatórias e ajustes do foco de políticas públicas.

A conjugação desses cinco requisitos incrementa as condições para que os governos reorganizem suas prioridades e respondam com maior agilidade às demandas sociais. Além disso, a aprovação geral de um mandato em pesquisas de opinião pública, ao estar associada a um juízo de tipo majoritariamente retrospectivo, produz uma mensagem menos dúbia do que o voto.

Assumindo que (1) os governos implementam políticas públicas eficientes e eficazes, mas que (2) os governos têm condições limitadas de atender às demandas sociais porque o conjunto de ofertas de políticas e serviços públicos sempre será menor do que o de demandas por políticas e serviços públicos, pode-se deduzir que o estudo sistemático e periódico da opinião pública permite que os sistemas democráticos se movam de uma situação hipotética e subótima “a” a outra, ótima “c”, como na Figura 1.

Pode-se contra-argumentar que, assim como os votos, as pesquisas de opinião também podem produzir mensagens ambíguas, devido à falta de informações ou conhecimento dos respondentes (CONVERSE, 1964; PRICE, 1992) ou deficiências dos instrumentos utilizados (ACHEN, 1975; GAMSON, 1992). Contudo, seus resultados, sobretudo em nível agregado, muitas vezes correspondem precisamente ao contexto real (KEY JR., 1958 e 1968) e demonstram estabilidade (em vez de aleatoriedade) ao longo do tempo (PAGE e SHAPIRO, 1992; ERIKSON *et al.*, 2002).

É por isso que diferentes atores políticos levam em conta os dados de opinião pública (e em particular a popularidade do governo) na hora de tomar decisões. Neste sentido, a simples percentagem de entrevistados que aprovam (ou desaprovam) um governo pode ter importantes consequências substantivas e operacionais, parte delas analisada na próxima seção.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 1: Situações hipotéticas de oferta de políticas e serviços públicos (círculo menor) e demanda por políticas e serviços públicos (círculo maior)

Os riscos por não pesquisar: impactos de curto e longo prazo

Entre todos os indicadores governamentais potencialmente monitoráveis por pesquisas de opinião pública, nenhum é tão sintético e produz tantas consequências quanto medidas de popularidade, isto é, de aprovação da gestão em curso. Em termos substantivos, elevados níveis de popularidade de um governo sugerem que, após a decisão eleitoral que lhe permitiu chegar ao poder, sua aceitação popular ainda é majoritária e os rumos da gestão coincidem com as preferências dessa maioria (ou pelo menos não se contrapõem a essas preferências). A impopularidade do governo, não obstante, indica sua falta de legitimidade entre os cidadãos. Se um dia os eleitores votaram majoritariamente para esse governo, agora demonstrariam estar insatisfeitos com seu desempenho e indicam uma predisposição para a mudança política.

De acordo com Sartori, o nexo existente entre a opinião pública e a democracia é totalmente evidente, uma vez que a primeira é fundamento essencial e operacional da segunda (2002, p. 172). A opinião pública é, portanto, o elemento que dá ao sistema democrático e a seus governantes legitimidade para governar, sempre que se compreenda a democracia como um governo consentido (DAHL, 1992) e a opinião pública como um conjunto de expressões formadas em um ambiente de liberdade e de garantia dos direitos individuais, em que as restrições à formação de julgamentos (e sua expressão) não vão além da limitação dos recursos cognitivos dos cidadãos (PRICE, 1992) e da influência do ambiente social (NOELLE-NEUMANN, 1993) e das elites (ZALLA, 1992; PRICE, 1992).

Em termos operacionais, a popularidade do governo nas urnas pode produzir consequências políticas de diferentes tipos em sistemas democráticos. Em regimes parlamentaristas ou semipresidencialistas, a impopularidade de um governo pode determinar a substituição do primeiro-ministro⁹, uma ampla reforma do gabinete¹⁰ ou até a convocação antecipada de eleições¹¹. A flexibilidade dos mandatos, nesse caso,

⁹ Na França, por exemplo, o primeiro-ministro Jean-Pierre Raffarin (Union pour un Mouvement Populaire, UMP) foi substituído em maio de 2005, no dia seguinte ao da vitória do “*no*” no referendo sobre a Constituição Europeia. Raffarin tinha a confiança de somente uns 22% dos franceses (TNS SOFRES, 2007).

¹⁰ Também na França, o primeiro-ministro Alain Juppé (Rassemblement pour la République, RPR) reformou seu gabinete com tão somente seis meses de gestão, em novembro de 1995, tão logo ficou claro que suas propostas de reforma impactaram diretamente a confiança da população em seu governo, que decaiu de 65% a 33% nesse período (TNS SOFRES, 2007).

¹¹ Em novembro de 2004, o presidente português Jorge Sampaio dissolveu a Assembleia e convocou novas eleições devido à grande instabilidade política gerada nos quatro primeiros meses da gestão de Pedro Santana Lopes (Partido Social Democrata, PSD), que havia substituído a José Manuel Durão Barroso. Segundo pesquisa de opinião publicada pelo diário *Correio da Manhã*, todos os ministros do gabinete de Santana Lopes, inclusive ele mesmo, foram mal avaliados pelos cidadãos portugueses.

é uma prevenção contra o enfraquecimento do Executivo, a paralisia institucional e as soluções não constitucionais (LINZ, 1994). Além disso, os elevados níveis de aprovação de um governo podem encorajá-lo a convocar eleições antecipadas para tentar transformar sua aprovação nas pesquisas em vantagem eleitoral¹².

Nas democracias presidencialistas, além disso, o personalismo e a rigidez dos mandatos (LINZ, 1994) fazem da popularidade dos governos um elemento-chave para a legitimidade dos mesmos e, conseqüentemente, para a longevidade dos governos (WEYLAND, 2003; MARSTEINTREDET e BERNTZEN, 2006)¹³, para a estabilidade institucional e para a governabilidade do sistema político (ALCÁNTARA, 1995).

Além disso, a popularidade do presidente pode determinar a sua capacidade de influência sobre o Legislativo (NEUSTADT, 1960; RIOS e ROSE, 1985), evitando contextos de bloqueio e paralisia institucional. No Brasil, quando o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso enfrentou níveis muito baixos de aprovação em pesquisas, confessou a um de seus ministros: “com esses índices (de popularidade) meu poder está diminuindo” (BRESEER PEREIRA, 2002).

Para além dos efeitos de curto prazo na calibragem de políticas e serviços públicos e na preservação de níveis funcionais de aprovação governamental, a responsividade dos governos à opinião pública também parece estar relacionada com processos políticos de longo prazo, como podem ser a confiança institucional, o interesse político e a legitimidade da democracia (LIPSET e SCHNEIDER, 1983; CITRIN, 1974; LISTHAUG e WIBERT, 1995; LISTHAUG, 1995; MISHLER e ROSE, 2001). Citrin e Green (1986), por exemplo, observaram que a satisfação dos cidadãos com o desempenho do Presidente dos Estados Unidos esteve associada à confiança dos americanos na Presidência, como instituição, e não apenas à popularidade dos ocupantes da Casa Branca. Portanto, se um governo impopular pode ser ruim para um partido, sucessivos governos impopulares podem ser péssimos para a democracia.

¹² Em 1983, a *première* britânica Margaret Thatcher antecipou as eleições gerais para junho, aproveitando-se do aumento de popularidade de seu governo gerado pela Guerra das Malvinas e pela recuperação da economia. Segundo dados do instituto Ipsos Mori, a porcentagem de ingleses satisfeitos com o governo subiu de 23% em fevereiro de 1982 para 51% em junho de 1982, quando a Inglaterra ganhou a guerra, e se manteve próximo dos 40% até as eleições gerais de 1983.

¹³ Estes autores defendem que a interrupção presidencial em países latino-americanos permite entender o presidencialismo e o parlamentarismo como regimes mais semelhantes do que supõe tradicionalmente a literatura. Particularmente, quanto à flexibilidade dos mandatos – das 20 interrupções analisadas por Marsteintredt y Berntzen, 10 se deram à margem do marco institucional (3 golpes ou autogolpes e 7 renúncias provocadas por ciclos de protestos populares), o que denota uma “flexibilidade informal” do presidencialismo latino-americano diante da “flexibilidade formal” do parlamentarismo europeu.

Limites ao pesquisar

A existência de motivos para que os governos realizem pesquisas periódicas de opinião pública não implica que essa ação esteja livre de limitações. Esta seção pretende discutir restrições temáticas aos estudos governamentais por meio de sua distinção em relação a outros três tipos de pesquisa de opinião pública: científica, mercadológica e eleitoral.

As pesquisas de opinião pública conduzidas com propósito científico, ainda que financiadas com recursos públicos, não são passíveis de limitações temáticas, posto que se dedicam à exploração de novas hipóteses e à produção de teoria, portanto, de conhecimento. Se universidades e centros de pesquisa podem se ocupar livremente com diversas questões de opinião pública, os governos devem priorizar objetivos operacionais, capazes de otimizar a alocação de recursos públicos em resposta a demandas sociais e à implementação de seu programa de governo, aprovado nas urnas. Nesse sentido, se por um lado não deve caber qualquer restrição à liberdade de expressão e produção científica (TODOROV, 2012), incluindo-se os estudos de opinião pública, a ação dos governos nesse âmbito deve privilegiar o caráter aplicado do conhecimento gerado pelas pesquisas.

A distinção entre pesquisas mercadológicas e governamentais decorre da natureza dos públicos de interesse e opõe consumidores a cidadãos. A razão de ser das pesquisas de mercado permite privilegiar segmentos de acordo com seu nível de renda, sua concentração geográfica, sua idade ou gênero, de modo a potencializar a venda de produtos e serviços. Já as pesquisas governamentais, entendidas como ação governamental num contexto democrático, devem respeitar os princípios da isonomia e da igualdade entre os cidadãos. Salvo em caso de interesse por política pública de caráter afirmativo (*e.g.*: combate à miséria ou à discriminação racial, étnica ou sexual), as pesquisas governamentais devem buscar o alcance equivalente ao âmbito de governo (nacional, regional ou local).

A intenção da universalidade representativa também desaparece na prática das pesquisas eleitorais, que buscam construir maiorias de votos. Aqui, os juízos estão centrados sobre o candidato e seus atributos pessoais, morais, técnicos e políticos. O objetivo das pesquisas, nesse caso, é extrair informação dos eleitores capaz de influenciar suas preferências, apresentando uma candidatura como a melhor entre as alternativas. O caráter pessoal das questões de interesse eleitoral romperia o princípio da isonomia que orienta a ação de um governo democrático. Portanto, não deveriam caber nas pesquisas governamentais questões sobre

atributos pessoais do(a) presidente, avaliação dos líderes políticos, preferências partidárias ou intenção de voto¹⁴.

As distinções entre pesquisas mercadológicas e eleitorais, de um lado, e governamentais, de outro, podem dizer respeito não só aos temas (fins) como às técnicas (meios) de pesquisa. Se é moralmente discutível defender o uso da neurociência para potencializar a venda de produtos aos consumidores ou candidatos aos eleitores, buscando estimular áreas emocionais do cérebro em detrimento de juízos conscientes e racionais, essa aplicação seria de difícil defesa no âmbito das pesquisas governamentais. Implicaria sancionar no âmbito do Estado o uso de recursos do contribuinte para a elaboração de uma narrativa emocional de prestação de contas, por exemplo.

A experiência do Governo Federal desde junho de 2013

No mês de junho de 2013, milhões de brasileiros foram às ruas protestar por causas tão diversas como o aumento das passagens de ônibus, as más condições de saúde pública e um projeto de emenda constitucional que limitaria o poder de investigação do Ministério Público. A extensão da pauta de reivindicações mantinha correlação com o alcance dos protestos, que as ruas brasileiras não viam desde o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor, em 1992. Em algumas cidades, as manifestações resultaram em invasão de prédios públicos, destruição de patrimônio público e privado e confrontos com a polícia. As demandas surpreenderam autoridades dos três níveis de governo (municipal, estadual e federal). Em 24 de junho, a Presidente da República Dilma Rousseff, os governadores dos 27 Estados brasileiros e os prefeitos das 26 capitais de estado propuseram, após reunião em Brasília, pactos por maior responsabilidade fiscal, pela reforma política e por melhorias nos serviços de saúde, educação e transporte.

Naquele mesmo mês, a Secretaria de Comunicação Social (Secom) da Presidência da República do Brasil cumpria a última etapa de um plano de organização de uma nova área governamental dedicada a estudos de pesquisa de opinião pública. Inaugurado em setembro de 2012, o plano consistia na preparação de um grupo de assessores com especialização na área e na realização de concorrências públicas para a contratação de institutos de pesquisa.

¹⁴ Questões de caráter eleitoral são comuns, por exemplo, em pesquisas conduzidas pelo Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), órgão de assessoramento da Presidência de Governo na Espanha.

Coube a essa nova assessoria, portanto, o desafio inaugural de interpretação das novas demandas sociais expostas pelo ciclo de manifestações, identificação de sua representatividade e avaliação das respostas dadas pelo Governo Federal às reivindicações. Esta seção descreve em linhas gerais o marco legal que orienta as ações de pesquisa de opinião pública da Secom e descreve suas principais atividades em 2013¹⁵.

Segundo a Lei nº 10.683 de 2003, que trata da organização e das funções da Presidência e dos ministérios no País, a Secom é o órgão competente da Presidência da República para “assistir, direta e imediatamente, o Presidente da República na organização e desenvolvimento de sistema de informação e pesquisa de opinião pública” (art. 2ºB, inciso III). Cabe à secretaria, portanto, tanto a realização de pesquisas como a organização de informações relevantes para o governo sobre pesquisas realizadas por outras organizações.

Esse sistema de informação e pesquisa de opinião pública tem duplo mandato: atender às necessidades da Presidência da República – de caráter mais geral – e às necessidades da própria Secretaria de Comunicação Social – de caráter mais específico.

O primeiro deve assegurar que a Presidência esteja informada sobre as demandas representativas da sociedade brasileira, de modo a atender aos comandos constitucionais de “promover o bem de todos”¹⁶ e de implementar ações eficientes¹⁷. Nesse âmbito, mais geral, busca-se monitorar as demandas da sociedade por políticas e serviços públicos, bem como sua avaliação sobre a oferta de políticas e serviços públicos.

O mandato específico da área de pesquisa de opinião pública deriva-se do Decreto nº 6.555 de 2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Governo Federal. Esse documento determina que essas ações busquem: avaliar o conhecimento da sociedade sobre políticas e programas federais (art. 1º, inciso I); avaliar o conhecimento do cidadão sobre direitos e serviços colocados à sua disposição (art. 1º, inciso II); identificar assuntos de interesse público que orientem o conteúdo das informações a serem disseminadas (art. 1º, inciso IV); avaliar a adequação de mensagens, linguagens e canais aos diferentes segmentos de público

¹⁵ Os resultados dos primeiros trabalhos estão disponíveis no endereço <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/pesquisas>.

¹⁶ A promoção do bem de todos é um dos objetivos da República, previsto no artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988.

¹⁷ O princípio da eficiência nas ações da administração pública está previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

(art. 2º, inciso VIII); e avaliar a eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos (art. 2º, inciso XI).

Para cumprir os objetivos indicados, a Secom realizou três licitações destinadas à contratação de prestadores de serviços especializados em: (i) pesquisa qualitativa; (ii) pesquisa quantitativa face a face; e (iii) pesquisa quantitativa telefônica. Os processos seletivos, ocorridos entre janeiro e junho de 2013, foram vencidos pelo Instituto Análise (pesquisa qualitativa) e pelo Ibope Inteligência (ambas as modalidades de pesquisa quantitativa).

As pesquisas qualitativas cumprem essencialmente uma função exploratória de questões *ad hoc* originadas nas agendas governamental e social. Já as pesquisas quantitativas deram origem a três linhas periódicas de estudos em 2013. A primeira foram pesquisas telefônicas semanais, com 600 entrevistas, cujo objetivo era identificar os temas midiáticos mais lembrados pela população, monitorar a percepção sobre os principais problemas do País e as avaliações geral e setorial do Governo Federal. Em segundo lugar, foi iniciada série quadrimestral de pesquisas domiciliares, com 2002 entrevistas, cujo propósito era ratificar os dados obtidos em pesquisas telefônicas, dada a melhor qualidade amostral dessa técnica, e aprofundar temas ligados à avaliação setorial do governo, especialmente em saúde, segurança e educação – três áreas prioritárias na agenda social. Finalmente, a terceira série inaugurada pretendeu construir um estudo anual representativo dos hábitos de informação da população brasileira, com aplicação de questionário estruturado a amostras representativas das 27 unidades da Federação, num total de 18.312 entrevistas domiciliares. O resultado do estudo – intitulado “Pesquisa Brasileira de Mídia” – pode ser obtido no endereço indicado na nota 15.

A experiência atual da Secom, contudo, não é completamente inédita. No âmbito do Governo Federal, outras iniciativas para acompanhar o comportamento da opinião pública foram tomadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que realizou a 1ª Pesquisa Nacional de Satisfação do Usuário do Serviço Público, em 2000; pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que, desde 2011, realizou três rodadas do *survey* denominado Sistema de Indicadores de Percepções Sociais; e pela própria Secom, que, entre 2009 e 2011, contou com a prestação de serviços do Instituto Meta. O inédito, no atual trabalho da Secom, é o estudo frequente da opinião pública e a análise sistemática de seus resultados por uma equipe técnica.

Considerações finais

Desde a década de 1930 as pesquisas de opinião pública tornaram-se um elemento cotidiano da vida social, orientando decisões de *marketing* das empresas,

notícias da imprensa, debates legislativos e discursos eleitorais. No entanto, ainda se sabe pouco sobre os papéis desempenhados pela pesquisa de opinião pública conduzida pelos governos. A literatura sugere que seu uso pode ser muito amplo, desde simplesmente aprimorar a retórica presidencial para iludir o público (GINSBERG, 1989) até orientar a elaboração e o aprimoramento das políticas públicas (RUSSELL, 1969; SOROKA, 2002).

Este texto buscou identificar razões para que os governos realizem pesquisas de opinião pública, de modo a aprimorar o funcionamento das instituições representativas e eliminar a ambiguidade do voto como mensagem enviada pelos eleitores aos governantes. Apontou, também, os riscos de não fazê-lo, bem como os possíveis limites da ação governamental nessa área. A recente experiência brasileira – desenvolvida pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República em 2013 – serviu como referencial empírico para a discussão precedente.

O trabalho do Governo Federal nesse âmbito não é, contudo, inédito. No exterior, projetos semelhantes vêm sendo desenvolvidos há mais tempo no Canadá (*Public Works and Government Services Canada*), na Espanha (*Centro de Investigaciones Sociológicas*) e na Suécia (*Statistics Sweden*). No Brasil, o Governo do Estado do Paraná também realizou em 2013 pesquisas de opinião pública.

Ainda são notadamente escassas as informações sobre como os governos realizam pesquisas de opinião pública e sua utilidade e influência sobre a comunicação governamental e as políticas públicas (PAGE, 2006). O estabelecimento de conceitos, razões e limites para a atuação dos governos nesse âmbito, contudo, parece ser um requisito importante para que os estudos de opinião pública sirvam como mediador democrático e reduzam custos de comunicação entre governados e governantes.

Referências bibliográficas

ACHEN, Christopher H. Mass Political Attitudes and the Survey Response. *American Political Science Review*, v. 69, n. 4, p. 1218-1231, 1975.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

BOURDIEU, Pierre. *La opinión pública no existe*. Cuestiones de sociología. Madrid: Istmo, 2000 [1973]. p. 220-232.

BOYTE, Harry C. Public Opinion as Public Judgement. In: GLASSER, Theodore L. y SALMON, Charles T. (eds.). *Public Opinion and the Communication of Consent*. Nueva York: The Guilford Press, 1995. p. 417-436.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Argumentação e debate. *Folha de S. Paulo*, p. A3, 12 de novembro de 2002.

CITRIN, Jack. Comment: The Political Relevance of Trust in Government. *American Political Science Review*, nº 68, p. 973-988, 1974.

CITRIN, Jack; GREEN, Donald Philip. Presidential Leadership and the Resurgence of Trust in Government. *British Journal of Political Science*, v. 16, n. 4, p. 431-453, 1986.

COX, Gary. *Making votes count*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

DAHL, Robert. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1992.

ERIKSON, Robert S.; MACKUEN, Michael B.; STIMSON, James A. *The Macro Polity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

GAMSON, William A. *Talking politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

GRAMACHO, W. *Popularidad Gubernamental, Economía y Partidos Políticos en Brasil: Un Test Crucial para la Teoría de las Pistas Partidistas*. 2007. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

HEITH, Diane J. Staffing the White House Public Opinion Apparatus 1969-1988. *Public Opinion Quarterly*, Volume 62, Issue 2, p. 165-189, 1998.

KEY, V.O., Jr.. *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1958.

_____. *The responsible electorate: rationality in presidential voting, 1936-1960*. New York: Vintage Books, 1968.

LANE, R.E., D.O. Sears. *Public Opinion*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1964. p.13.

LINZ, Juan J. Presidential of Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? In: LINZ, J.J. y VALENZUELA, A. (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

IPSET, Seymour M.; SCHNEIDER, William. *The confidence gap: business, labor, and government in the public mind*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1983.

LISTHAUG, Ola. The Dynamics of Trust in Politicians. In: KLINGEMANN, Hans-Dieter e FUCHS, Dieter (eds.). *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

LISTHAUG, Ola; WIBERG, Matti. Confidence in Political and Private Institutions. In: Hans-Dieter Klingemann e Dieter Fuchs (eds.). *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard, *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999. p. 29-54.

MARSTEINTREDET, Leiv; BERNTZEN, Einar. *Latin America Presidentialism: Reducing the perils of presidentialism through presidential interruptions*. Trabajo presentado en las ECPR JOINT SESSIONS-2006, Nicosia (Chipre), 2006.

MISHLER, William; ROSE, Richard. What are the origins of political trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies. *Comparative political Studies*, nº 34, p. 30-62, 2001.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. *The spiral of silence: Public opinion – Our social skin*. Chicago/London: University of Chicago Press, 1993.

PAGE, B.I.; R.Y. SHAPIRO. *The rational public: Fifty years of trends in Americans' policy preferences*. Chicago: Chicago University Press, 1992.

PRICE, Vincent. *Communication Concepts 4: Public Opinion*. Newbury Park: Sage Publications, 1992.

SAMPEDRO, Víctor. *Opinión pública y democracia: medios, sondeos y urnas*. Madrid: Istmo, 2000.

SARTORI, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

SPEIER, H. 1950. Historical development of public opinion. *American Journal of Sociology*, v. 55, p. 376-388.

TNS SOFRE. Cotes de popularité des Présidents et Premiers Ministres/Le Figaro-Magazine. Disponível em: <http://www.php.sofres.com/cote2/>. 2007.

VERBA, Sidney. The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy Presidential Address, American Political Science Association, 1995. *American Political Science Review*, v. 90, n. 1, p. 1-7, 1996.

WEYLAND, Kurt. Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: how much affinity? *Third World Quarterly*, v. 24, n. 6, p. 1095-1115, 2003.

Wladimir G. Gramacho

É doutor em Ciência Política pela Universidade de Salamanca (2007) e chefe da Assessoria de Pesquisa em Opinião Pública da Secretaria de Comunicação Social (Secom) da Presidência da República. Contato: wladimir.gramacho@presidencia.gov.br